SciencesPo
LES PRESSES

Du champion national au champion international

Résistance et transformations d'un modèle de concurrence dans le secteur énergétique des années 1990-2000

Scott Viallet-Thévenin

Dans Revue française de science politique 2015/5 (Vol. 65), pages 761 à 783
Éditions Presses de Sciences Po

ISSN 0035-2950
ISBN 9782724634204
DOI 10.3917/rfsp.655.0761

Article disponible en ligne à l'adresse
https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2015-5-page-761.htm

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.
La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

DU CHAMPION NATIONAL AU CHAMPION INTERNATIONAL

RÉSISTANCE ET TRANSFORMATIONS D'UN MODÈLE DE CONCURRENCE DANS LE SECTEUR ÉNERGÉTIQUE DES ANNÉES 1990-2000

Scott Viallet-Thévenin

« Avec l'appui du président de la République, j'ai organisé la renaissance d'une compagnie nationale des mines pour prospecter et exploiter d'abord notre sous-sol. »

L'annonce[1] le 21 février 2014 du ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg, de la création d'une compagnie nationale destinée à exploiter le sous-sol français a pu paraître tout à fait incongrue dans le contexte économique actuel. Peut-être est-ce la raison pour laquelle le ministre l'a présentée comme une idée « personnelle ». Mais personnelle, l'est-elle vraiment ? La pensée d'A. Montebourg n'est-elle pas tributaire de ces représentations qui façonnent le fonctionnement de l'économie ? Ou ses propositions sont-elles la manifestation de la survivance de cadres de pensée plus largement partagés ? On se propose de répondre à ces questions en étudiant l'institution du champion national. L'expression « champion national » a vu le jour dans la presse des années 1980 pour qualifier la stratégie de l'État consistant à soutenir les entreprises publiques face à un accroissement de la concurrence internationale. Elle a notamment été reprise par Elie Cohen[2] qui a contribué par ses travaux à l'institutionnaliser. Nous reprenons à notre compte cette expression, dans un sens bien précis. Le champion national qualifie ici l'institution selon laquelle les hauts fonctionnaires considèrent que l'organisation optimale du secteur de l'énergie réside dans des entreprises publiques françaises, dominant leur secteur en France, éventuellement bénéficiaires de monopoles de droit ou de fait, et soutenues par l'État. Ces entreprises sont ainsi appelées champions nationaux. L'usage de l'expression « champion international » dans la suite du texte résume la dynamique de cette institution qui ne conserve que le cœur de ses caractéristiques, soit le caractère français et le nécessaire appui de l'État à leur croissance. À travers ces deux expressions, nous mettons en évidence deux périodes correspondant à une évolution graduelle de l'institution du champion national. En se concentrant sur les administrations en charge de la tutelle des entreprises de l'énergie, on défendra la thèse qu'elles sont les véritables porteurs de l'institution.

1. Arnaud Montebourg confirme la « renaissance » d'une compagnie nationale des mines dans le quotidien *Le Monde* daté du 21 février 2014.
2. Elie Cohen, *Le colbertisme high-tech*, Paris, Hachette, 1992.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

Les relations étroites entre administrations techniques et entreprises publiques, que nous qualifions ici de « champions nationaux » ont fait l'objet d'une littérature variée, depuis l'étude de Philippe Simmonot sur les nucléocrates[1], participant au comité de la politique nucléaire qui a montré l'entre-soi caractéristique de ce lieu de décision rassemblant grands commis de l'État et patrons d'entreprises publiques. Les enquêtes de Bernard Paillard[2] à propos du projet de Fos-sur-Mer et de Jean-Gustave Padioleau[3] sur la politique française de l'acier ont contribué à étayer cette thèse d'un entre-soi restreint à la haute administration et aux directions des grandes entreprises. La stratégie du champion national elle-même a été mise en évidence par Elie Cohen[4], à partir du cas des grandes réalisations techniques de l'après-guerre. Plus récemment, Sezin Topçu[5] est revenue sur les mouvements de contestation de ces relations néocorporatistes[6]. Si l'on accepte la définition de Victor Nee[7], à savoir que l'« institution est [...] définie comme un système dominant d'éléments interdépendants, formels et informels – tradition, croyances partagées, conventions, normes et règles – par rapport auquel les acteurs orientent leurs actions quand ils poursuivent leurs intérêts », on peut considérer que le modèle du « champion national » est une institution, un cadre *a priori* qui oriente les actions de l'administration. On le montrera dans la première partie de cet article.

Pepper D. Culpepper ou Vivian Schmidt[8] ont pourtant interprété les réformes des trente dernières années comme un désengagement de l'État. Celui-ci aurait notamment dû aboutir à un affaissement de l'institution du champion national. Plus généralement, la littérature de *political economy* interprète ces changements comme une conversion – parfois relative – au libéralisme économique[9]. D'un point de vue macro-historique, certains constatent par ailleurs que les cadres cognitifs sont allés dans le sens de l'imposition de schémas « néolibéraux »[10]. D'autres travaux voient dans l'utilisation de ces cadres une stratégie de légitimation des acteurs[11], ou une

1. Philippe Simonnot, *Les nucléocrates*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1978.
2. Bernard Paillard, Claude Fischler, *La damnation de Fos*, Paris, Seuil, 1981.
3. Jean-Gustave Padioleau, *Quand la France s'enferre. La politique sidérurgique de la France depuis 1945*, Paris, PUF, 1981.
4. E. Cohen, *Le colbertisme high-tech*, *op. cit.*
5. Sezin Topçu, *La France nucléaire. L'art de gouverner une technologie contestée*, Paris, Seuil, 2013.
6. Dans l'idéal-type de Philippe Schmitter, le néocorporatisme est un système de représentation des intérêts dans lequel les individus font partie d'un nombre limité d'organisations, auxquelles l'adhésion est obligatoire. Ces organisations sont reconnues et parfois créées par l'État, qui leur accorde un monopole de représentation dans un secteur spécifique en échange d'un certain contrôle dans les processus de sélection des dirigeants et de formulation de demandes politiques. On peut qualifier ainsi la prééminence des grands corps de l'État dans l'administration et les instances dirigeantes des entreprises du secteur de l'énergie.
7. Victor Nee, « The New Institutionalisms in Economics and Sociology », dans Richard Swedberg, Neil J. Smerlser (eds), *Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 49-74.
8. Pepper D. Culpepper, « Le système politico-économique français depuis 1985 », dans Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall, Bruno Palier (eds), *La France en mutation, 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 39-70 ; Vivien Schmidt, « La France entre l'Europe et le monde. Le cas des politiques économiques nationales », *Revue française de science politique*, 49 (1), février 1999, p. 51-78.
9. François Morin, « A Transformation in the French Model of Shareholding and Management », *Economy & Society*, 29 (1), 2000, p. 36-53 ; Bob Hancké, *Large Firms and Institutional Change. Industrial Renewal and Economic Restructuring in France*, Oxford, Oxford University Press, 2002 ; Cornelia Woll, *Le Lobbying à rebours. L'influence du politique sur la stratégie des grandes entreprises*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
10. Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe : la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), avril 1992, p. 275-297.
11. Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

conversion pragmatique[1]. D'après ces enquêtes, l'État a joué un rôle prépondérant dans le changement vers un modèle plus libéral, même si certains auteurs suggèrent qu'il n'a pas perdu tout contrôle sur l'économie[2]. En se plaçant à l'échelle mésoscopique d'un secteur, on discutera ces propositions en montrant notamment en quoi le mouvement de libéralisation n'est pas univoque : les représentations néolibérales afférentes ne sont pas partagées par toutes les administrations chargées de la politique économique. Dans un secteur où, jusqu'à récemment, les programmes des partis politiques dominants (PS, RPR puis UMP) faisaient consensus, on peut faire l'hypothèse que l'appareil bureaucratique, corporatiste joue un rôle non négligeable. De fait, on montrera que les administrations de l'énergie garantissent la pérennité d'une institution orthogonale à ce qui est identifié en *political economy* comme un mouvement général de libéralisation. L'institution du champion national est cependant fortement remodelée par les acteurs qui la portent. L'enjeu de cet article est de comprendre la transformation de cette institution et de lier son sens à l'évolution des caractéristiques sociales des hauts fonctionnaires qui la soutiennent. Pour rendre compte de cette stabilité relative, nous nous appuierons sur la littérature analysant le changement institutionnel.

Dans cette littérature, deux modèles s'opposent. Le premier suppose l'existence de « *critical junctures* », ou moments critiques[3]. Ainsi, beaucoup d'arguments causaux dans la littérature issue du néo-institutionnalisme historique[4] postulent un modèle dual de développement institutionnel caractérisé par des périodes relativement longues de stabilité institutionnelle le long d'un sentier de dépendance, ponctuées occasionnellement par de brèves phases de flux institutionnels, durant lesquelles des changements plus spectaculaires sont possibles[5]. Les choix faits pendant ces périodes sont durables, ferment les options alternatives et mènent à l'établissement d'institutions qui génèrent des processus de dépendance au sentier auto-entretenus tel qu'analysés par Paul Pierson[6]. Ces moments de flux institutionnels sont « des périodes de temps relativement courtes durant lesquelles il y a une probabilité substantiellement plus élevée que les choix des acteurs aient un effet sur la dynamique observée »[7]. Parmi les exemples les plus marquants dans cette littérature, on peut citer celui de Henry A. Turner[8] qui examine les actions de douze personnes de l'entourage de Hitler lors des trente premières journées de son accession au pouvoir, ou encore des analyses des ultimes négociations autour de traités européens. D'un point de vue microsociologique, l'exercice qui consiste à attribuer aux acteurs des marges de manœuvre plus grandes dans des circonstances jugées cruciales *a posteriori* paraît un peu contraint. Le second modèle proposant une analyse des changements institutionnels est celui de Kathleen Thelen[9]

1. Yves Tiberghien, *Entrepreneurial States. Reforming Corporate Governance in France, Japan, and Korea*, Ithaca, Cornell University Press, 2007.
2. Mary O'Sullivan, « Acting out Institutional Change : Understanding the Recent Transformation of the French Financial System », *Socio-Economic Review*, 5 (3), 2007, p. 389-436.
3. Ruth B. Collier, David Collier, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and the Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
4. Peter A. Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47 (3), juin 1997, p. 469-496.
5. Giovanni Capoccia, R. Daniel Kelemen, « The Study of Critical Junctures : Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism », *World Politics*, 59 (3), 2007, p. 341-369.
6. Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
7. G. Capoccia, R. D. Kelemen, « The Study of Critical Junctures… », art. cité, p. 343.
8. Henry A. Turner, *Hitler's Thirty Days to Power. January 1933*, New York, Basic Books, 1997.
9. Wolfang Streeck, Kathleen Thelen, *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; James Mahoney, Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

qui s'intéresse au changement graduel. Les travaux successifs de cette auteure donnent des outils pour penser des changements institutionnels différents du modèle par stabilité/effondrement[1], décrit plus haut et très largement insatisfaisant. Avec Kathleen Thelen et Wolfgang Streeck, nous prenons le parti de considérer le changement comme un processus graduel, continu dans le temps. Les institutions peuvent évoluer progressivement au cours de longues périodes de temps, sans requérir de choc brutal, de discontinuité. On peut citer comme exemple convaincant l'application de ce modèle aux systèmes de protection sociale aux États-Unis par Jacob Hacker[2], pour lequel ceux-ci ont continuellement régressé depuis les années 1970. Parmi les mécanismes à l'origine des changements graduels, K. Thelen propose des modèles dans lesquels les institutions évoluent en raison d'un écart entre la règle proposée par certains acteurs et l'application de cette règle par d'autres.

Bien que K. Thelen et James Mahoney présentent dans leurs propres enquêtes des acteurs collectifs, ils engagent à s'intéresser aux individus portant l'institution. Suivre cette proposition revient à combiner l'ambition macrosociologique des tenants du néo-institutionnalisme historique[3] avec l'analyse microsociologique des fondations institutionnelles. En effet, si nos interrogations sont communes avec celles de la *political economy* (et donc macrosociologiques), nous nous intéresserons dans une perspective microsociologique aux acteurs qui portent les institutions, en suivant Jeannette Colyvas et Walter Powell[4]. Thomas B. Lawrence et Roy Suddaby[5] proposent que « les enquêtes portant sur la compréhension de la stabilité des institutions [se focalisent] sur la capacité des acteurs à affecter les processus de persistance et de stabilité dans des contextes de bouleversements majeurs »[6]. Comme eux, nous pensons que le néo-institutionnalisme historique gagnerait en précision en prêtant une attention plus grande aux acteurs institutionnels. Plus précisément, nous faisons l'hypothèse que, pour comprendre la persistance des institutions, il faut reconstituer les raisons qui poussent les acteurs à se servir de telle règle ou de tel schéma cognitif comme d'une institution, *i.e.* comme d'un cadre *a priori* que l'expérience ne peut remettre en cause[7]. Cette enquête s'est donc focalisée sur les hauts fonctionnaires qui sont les porteurs de la stabilité de l'institution du champion national, et donc responsables de ses évolutions graduelles[8].

L'objet de cet article est de montrer les fondements des représentations des hauts fonctionnaires en charge de la tutelle du secteur – dominées par l'institution du champion national – et la manière dont celles-ci ont joué en retour sur l'organisation même du secteur de l'énergie en France.

---

1. Ira Katznelson, « Periodization and Preferences : Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Social Science », dans James Mahoney, Dietrich Rueschemeyer (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 270-301.
2. Jacob Hacker, « Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State : The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States », *American Political Science Review*, 98 (2), 2004, p. 243-260.
3. Theda Skocpol, Paul Pierson, « Historical Institutionalism in Contemporary Political Science », dans Ira Katznelson, Helen V. Milner (eds), *Political Science. State of the Discipline*, New York, W. W. Norton, 2002, p. 693-721.
4. Jeannette Colyvas, Walter Powell, « Roads to Institutionalization. The Remaking of Boundaries Between Public and Private Science », *Research in Organizational Behavior*, 27, 2006, p. 305-353.
5. Thomas B. Lawrence, Roy Suddaby, *Institutions and Institutional Work*, dans Stewart R. Clegg *et al.* (eds), *The SAGE Handbook of Organization Studies*, Londres, Sage, 2006, p. 215-254.
6. Traduit par nous.
7. Pierre François (dir.), *Vie et mort des institutions marchandes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
8. Nous ne prenons pas appui sur l'approche cognitive développée par Pierre Muller ou Peter Hall, car celle-ci est associée à des changements de paradigmes qui s'apparentent à des révolutions à la Kuhn. Le paradigme dominant se fissure peu à peu pour laisser place à un nouveau paradigme. Cette approche est orthogonale à celle du changement graduel de laquelle les révolutions sont absentes.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

Pour étudier les représentations des hauts fonctionnaires, on s'appuiera sur l'étude systématique de notes des dirigeants de la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), à usage interne ou à destination du cabinet du ministre de l'Industrie, issues des archives de cette administration, conservées aux Archives nationales. Ces archives sont celles de ses directeurs dans les années 1990, et permettent de retracer l'ensemble des grandes décisions concernant la tutelle exercée sur les entreprises publiques. Les documents issus de ces archives donnent à voir la prégnance de l'institution du champion national lors de la prise de décisions relatives aux entreprises de l'énergie. En complément de ces archives, nous nous sommes appuyés sur trente-cinq entretiens semi-directifs effectués avec d'anciens responsables de la DGEMP et du service des participations de l'État en poste dans les années 1990 et 2000, effectués entre juin et décembre 2013.

La politique de la DGEMP, fondée sur l'institution du champion national, se voit remise en cause au milieu des années 1990. La contestation du champion national par les injonctions de la Commission européenne comme par le programme de privatisations de 1993-1995, loin d'ébranler l'institution, va au contraire la renforcer, en guidant ses propositions quotidiennes qui suivent une logique intangible. Son rôle d'acteur intermédiaire entre les entreprises et l'administration la rend perméable aux représentations partagées par les dirigeants du secteur concurrentiel comme aux impératifs de la politique énergétique. Son rôle change au cours des années 2000, sans pour autant remettre en cause l'institution du champion national, qui continue d'évoluer vers un champion international sous l'égide de l'Agence des participations de l'État (APE).

La remise en question du champion national – résistance et adaptation

Le champion national est une entreprise française, *leader* dans son domaine en France, si ce n'est bénéficiaire d'un monopole de droit ou de fait, que des liens capitalistiques associent étroitement à l'État. Il prend ses racines au début du siècle, à travers une politique active de l'État dans les différents sous-secteurs de l'énergie, à commencer par le pétrole, dans les années 1920. Afin d'étudier l'institution du champion national, nous nous centrons sur le secteur de l'énergie français, marqué par l'intervention de l'État et les arrangements néocorporatistes qui lient les entreprises aux directions et aux corps chargés de leur tutelle[1]. La quasi-totalité des grandes entreprises du secteur de l'énergie des années 1990 a été créée par l'administration ou ses agences (Institut français du pétrole, Commissariat à l'énergie atomique) et elles résultent d'une politique volontariste de l'État visant à pallier le manque de ressources énergétiques sur le territoire français et à assurer les approvisionnements en matières premières nécessaires à la production d'énergie. Le secteur de l'énergie rassemble par ailleurs quelques-uns des plus grands groupes français, avec Total, Areva, EDF ou GDF Suez, qui caracolent au sommet des capitalisations du CAC 40. Outre l'importance du secteur (économique aussi bien que vis-à-vis du pouvoir d'achat des consommateurs ou de la compétitivité des entreprises), le contexte des années 1990-2000 où le modèle du champion national se trouve fortement contesté offre une situation quasi expérimentale pour observer le caractère permanent de certains traits de l'institution et la remise en cause d'arrangements néocorporatistes par des logiques de libéralisation introduites par la Commission européenne.

1. À ce titre, le secteur de l'énergie dans les années 1990 correspond à la définition d'un secteur selon Pierre Muller (1992) ; le corps des Mines, la DGEMP et une certaine idée de l'importance de l'énergie pour l'économie nationale.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

Le champion national au début des années 1990

Nous nous intéressons plus spécifiquement à la DGEMP, administration centrale chargée de la politique énergétique au sein du ministère de l'Industrie. Héritière de la Direction des mines, la DGEMP tient un rôle central au début des années 1990 : elle remplit le rôle de coordinateur entre les différentes administrations concernées par la politique énergétique et les entreprises publiques énergéticiennes. Le service des participations de l'État représente l'État en tant qu'actionnaire et agit en concertation avec la DGEMP.

Le développement du modèle du champion national n'est jamais remis en question par l'administration chargée de la politique énergétique. Les objectifs de la politique énergétique ne constituent pas en eux-mêmes une institution. Multiples, ils évoluent en importance au cours du temps, selon le contexte économique et diplomatique international. Ainsi, l'indépendance énergétique perd progressivement le caractère primordial qui était le sien dans les années 1970 au bénéfice de la compétitivité. Ces objectifs sont clairement exprimés, discutés et ne constituent en aucun cas un cadre *a priori*. En revanche, le modèle de champion national, qui constitue une réponse à ces objectifs – compétitivité économique, indépendance énergétique, cohésion sociale et territoriale – en est un, dans la mesure où ce modèle oriente les actions des acteurs de l'administration chargée de la politique énergétique, qui ne le remettent pas en cause, mais cherchent à l'adapter pour en assurer la pérennité.

Les archives de la DGEMP constituent un support approprié à l'étude du partage de ces représentations. À la suite du traité de Maastricht, les projets de la Commission de réforme des marchés électrique et gazier se font de plus en plus pressants. Le ministre de l'Industrie forme un groupe de travail en 1993, chargé de réfléchir à l'évolution des structures de ces secteurs en France, sur la base d'une consultation large des acteurs concernés, et de réaliser un rapport (appelé Mandil, du nom du rapporteur général). Les archives du ministère de l'Industrie ont conservé les notes des membres de la commission responsables de l'écriture de ce rapport, prises lors des diverses auditions, ainsi que leurs notes de réflexion, formulées à plusieurs étapes du parcours. À de nombreuses reprises, les différents membres de la commission, majoritairement issus de l'administration, se trouvent dans l'incapacité de penser tel ou tel objectif de politique énergétique en abandonnant le système en place en 1993. Celui-ci repose alors sur des entreprises publiques dont les activités sont des monopoles. Ainsi, le statut d'acheteur unique de GDF lui permet de bénéficier d'un pouvoir de négociation qui perdrait en efficacité si les grands groupes français étaient autorisés à acheter leur gaz indépendamment – d'autant que ce dispositif fragiliserait GDF, qui serait toujours soumis à l'obligation d'avoir assez de gaz pour satisfaire la demande nationale (y compris celle de ces groupes). De même, pour les rapporteurs du rapport Mandil, la péréquation (système tarifaire garantissant les mêmes prix du gaz et de l'électricité aux particuliers sur l'ensemble du territoire) ne semble pas compatible avec la concurrence, ou demanderait des aménagements trop complexes : « le mécanisme à imaginer semble en définitive assez peu praticable », écrit un haut fonctionnaire (AN 19990450/3). On voit que les missions de service public ne sont pas encore, dans les années 1990, dissociables des entreprises qui en sont responsables. Autrement dit, il semble inconcevable, pour ces administrateurs, de penser une politique énergétique répondant à ces impératifs sans s'appuyer sur les outils que sont les entreprises publiques.

Dans les années 1990, les entreprises publiques de l'énergie voient leurs activités encadrées par des représentants de l'État à leurs conseils d'administration. Parmi les administrateurs de l'État, le représentant de la DGEMP joue un rôle prépondérant en tant que tutelle

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

technique des entreprises. Les décisions et discussions les plus importantes se prennent « en marge » du conseil. Ainsi, le 26 janvier 1996, une note décrit (AN 20090045/1) :

> « Il peut être signalé qu'en marge de la réunion du conseil, un contact entre M. Alphandéry, M. Ailleret, M. Mandil et moi-même a permis de faire allusion au futur contrat de plan. »

Le consensus apparent est donc établi avant le conseil, qui est principalement un lieu de partage d'informations et un lieu d'expression pour les syndicats. Le service des participations, entité du Trésor chargée du suivi des entreprises publiques est présent, bien qu'en retrait dans ces années 1990, où la plupart des grandes entreprises énergétiques françaises sont en situation de monopole ou de quasi-monopole. La DGEMP a donc un rôle de « chef d'orchestre », d'autant que les questions de dividendes sont relativement secondaires par rapport aux questions de politique énergétique, dont les entreprises sont les chevilles ouvrières. Dans le rituel symbolique des réunions du conseil d'administration d'EDF, le représentant de la DGEMP se trouve à droite du président, honneur témoignant de l'importance qu'on lui accorde, en présence de présidents de très grandes entreprises nommés en Conseil des ministres et de dirigeants des plus puissantes directions de l'administration, comme le Trésor et le Budget. Dans le secteur pétrolier, la DGEMP étant la seule administration représentée aux conseils, elle a le monopole des relations.

La remise en question du champion national : résistance

Les années 1990 vont apporter un contexte nouveau, et de multiples remises en cause de ce modèle. Pourtant, la DGEMP va continuer de le porter, en résistant d'abord fortement aux contraintes, ce qui est certainement la preuve la plus concluante de l'existence de l'institution.

Deux types de contraintes ont pesé sur l'institution du champion national telle qu'elle a perduré jusque dans les années 1990, forçant ses promoteurs et soutiens à en modifier la teneur. Le processus d'intégration européenne, redynamisé par le traité de Maastricht, a mené la Commission européenne à proposer aux États membres des directives de libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz[1]. Sous la menace d'engager un processus juridique à partir des directives portant sur la concurrence si le processus politique n'aboutit pas, les gouvernements des États membres parviennent en 1996 à un accord, après plus de neuf ans depuis la première proposition de directive. Il est important de noter que, contrairement aux libéralisations, il s'agit d'un processus de réformes engagé par la Commission européenne, auquel les gouvernements successifs des années 1990 ne sont pas tous favorables. La transposition des directives de 1996 et 1997 a lieu en 2000 et 2001 en France, par l'intermédiaire des lois sur la modernisation des secteurs électrique et gazier. Cette libéralisation a transformé les monopoles de droit en matière de distribution, de transport, d'importation et de production dont bénéficiaient EDF et GDF depuis les lois de nationalisation de 1946 en des monopoles de fait. Le secteur pétrolier était soumis à la loi pétrolière du 30 mars 1928, qui plaçait tout le secteur pétrolier à un régime d'autorisation. La loi du 31 décembre 1992, largement impulsée par la Commission européenne a créé un grand marché européen de produits pétroliers, rendant la loi de 1928 caduque.

Les mouvements de privatisation des années 1986-1988 puis 1993-1994 constituent une seconde contrainte pesant sur le modèle du champion national. Ce désengagement de l'État

1. N. Jabko, *L'Europe par le marché…*, *op. cit.*

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

des capitaux des entreprises a commencé dans le secteur de l'énergie avec le retrait des capitaux de Total, dont l'État contrôlait en 1990 encore 40 % des droits de vote. L'État s'est ensuite désengagé d'Elf-Aquitaine, dont il ne détenait plus que 13 % des capitaux en 1994. Ce retrait s'est manifesté au-delà du secteur pétrolier, dans la mesure où ces deux grandes entreprises sont très présentes au capital des principales firmes parapétrolières telles que Technip ou Coflexip. Dans les années 1990, Total et Elf se retirent progressivement de ce secteur (AN 19980322/8), au grand dam de l'administration, impuissante, qui estime que ces désengagements fragilisent les entreprises. Le mouvement de privatisation des entreprises publiques ou à forts capitaux étatiques est amorcé par le gouvernement et correspond à une volonté politique, répondant à des impératifs essentiellement financiers et idéologiques, largement étrangers à ceux de l'administration de tutelle de ces entreprises. Ces deux mouvements vont montrer la force de résistance de l'institution du champion national et les réactions de l'administration apportent la preuve la plus concluante de son existence.

Les dirigeants de la DGEMP font montre dans leurs notes d'une distance certaine vis-à-vis des réformes mises en œuvre à l'étranger. Ces critiques s'appuient sur des études systématiques effectuées pays par pays, auxquelles les hauts fonctionnaires se réfèrent régulièrement. Les libéralisations effectuées en Grande-Bretagne et les privatisations mises en œuvre par le gouvernement allemand sont autant de modèles repoussoirs dont les conséquences invitent les dirigeants de la DGEMP à s'interroger sur l'opportunité de répéter ces réformes en France, et expliquent en grande partie leur réticence. Dans une note faisant le compte rendu d'une séance de conseil d'administration d'EDF (19 mai 1995, AN 20090045/1), Mandil, directeur général de l'Énergie et des Matières premières mentionne :

> « M. Holzer a déclaré, en tant qu'électricien allemand, comprendre le point de vue français, mais, partant du principe que le maintien du *statu quo* s'avérait impossible, il s'est prononcé en faveur de l'introduction du système le plus concurrentiel garantissant la plus grande réciprocité. Sur ce dernier propos, tant moi-même que le président Ménage avons indiqué que si nous comprenions sa position, nous n'étions pas convaincus que les conclusions qu'il en tirait fussent les plus favorables pour le système allemand. »

Les administrateurs de la DGEMP refusent une libéralisation à tous crins. Ainsi, dans une note présentant les différentes sensibilités en présence à propos de la directive européenne de 1996, datant du 8 novembre 1996 (AN 20090045/1), le directeur de l'électricité qualifie d'« ultra-libérales » les propositions initiales de la Commission. Un autre directeur, lors d'un entretien, qualifie de « religion » le rapport que les « bureaucrates de Bruxelles » ont à la concurrence. La privatisation est reçue par l'administration comme une contrainte exogène et n'est conséquemment que peu contestée, malgré quelques notes comme celle d'Appert (AN 19980322/14), dans laquelle le directeur des hydrocarbures fait cette remarque au ministre :

> « Le contrôle national sur les deux groupes est un élément important de la sécurité d'approvisionnement pétrolier de la France. En cas de crise, l'État disposerait de moyens d'action au titre des textes sur la défense nationale pour contraindre Elf et Total à approvisionner le marché français. Or, le maintien d'une présence de l'État permet de pérenniser le caractère français des deux groupes (qui pourrait être remis en cause en cas d'OPA ou de fusion avec un groupe étranger). »

Le caractère français est justifié par l'atout qu'il représente pour les compagnies et le vecteur d'influence qu'elles représentent en retour pour la France.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

On l'a vu, les administrateurs de la DGEMP sont pénétrés de l'institution du champion national, produit de l'histoire du secteur de l'énergie et contraire aux recommandations de la Commission européenne. Si l'un des directeurs de la DGEMP exprime des projets de teneur néolibérale dans les années 1990, ses comptes rendus sont systématiquement annotées négativement par leurs destinataires et il exprime lui-même sa position unique au sein de cette administration dans une liste de propositions particulièrement radicales. La note du 11 octobre 1993 de M., directeur général adjoint (AN 20090191/1), énonce :

> « Mes précédentes interventions écrites sur cette question ont eu pour effets de heurter certaines sensibilités, ce que je regrette, et d'ébranler quelques convictions, ce dont je me réjouis. Je prie les lecteurs qui espèrent trouver dans ce qui suit matière à polémiquer de m'excuser de les décevoir. »

Dans cette administration, l'utilisation de l'économie-discipline comme outil d'analyse de l'économie n'est pas légitime. Cette intervention est d'autant plus éclairante que M. n'est pas de longue date à la DGEMP et qu'il vient de l'inspection des finances, rejointe par la voie interne. Malgré son corps d'appartenance, il n'occupe pas un poste très prestigieux, étant remplacé après son départ à la retraite par un énarque d'une trentaine d'années. M. n'a donc pas été socialisé aux pratiques de la DGEMP ou même du ministère de l'Industrie et occupe une position dominée au sein de l'administration.

Si les réformes concernant le secteur énergétique dans les années 1990 ont eu des résultats qui ne sont pas incohérents avec une politique économique libérale (privatisations, libéralisations de marchés), on a vu que l'action de la DGEMP a consisté à jouer un rôle de frein, tout du moins à en limiter les conséquences pour les entreprises. La distance vis-à-vis des réformes menées en Europe et proposées par la Commission européenne – des privatisations – comme de l'économie néoclassique matérialise le soutien constant de la DGEMP vis-à-vis des entreprises publiques de l'énergie. En cela, l'administration suit, collectivement, l'institution du champion national. Celle-ci agit bien comme un cadre cognitif *a priori* qui s'impose aux acteurs[1]. Chacun de leurs choix est le fruit de leur lecture de la situation au filtre de l'institution.

La remise en cause du champion national : adaptation

Soumis aux contraintes jointes de la Commission européenne et du monde politique, les dirigeants de la DGEMP proposent ensuite des solutions adaptant l'institution du champion national. L'objectif de contrôle de ces entreprises par l'État est revu à la baisse et la DGEMP cherche à s'assurer du maintien d'un contrôle par des capitaux français des entreprises du secteur énergétique français. Il s'agit, pour les secteurs pétroliers et parapétroliers de protéger ces entreprises contre des OPA étrangères (AN 19980322/14), et pour les secteurs gaziers et électriques, de conserver des entreprises de taille conséquente, susceptibles de mettre en œuvre la politique énergétique nationale. Face aux injonctions de la Commission européenne de libéralisation des marchés et de privatisation des acteurs marchands par le politique, l'institution mène les dirigeants de la DGEMP à proposer deux types de pratiques permettant la continuité de la politique énergétique française et la stabilité des champions nationaux. C'est ainsi l'administration qui garantit une continuité à cette politique industrielle et qui permet une évolution graduelle de l'institution du champion national au champion international.

1. P. François (dir.), *Vie et mort des institutions marchandes*, *op. cit.*

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

Dans les années 1990, la DGEMP fait preuve d'une volonté constante de jouer un rôle d'arbitre entre les entreprises françaises (à l'exclusion des entreprises étrangères), dont elle cherche à concerter les actions. Au moment du retrait total de l'État de Total et de la privatisation d'Elf, une des préoccupations du directeur des hydrocarbures (DIHCA) de 1993 à 1995 semble être de coordonner les actions des deux entreprises, en France et à l'étranger. La création d'un groupe « de coordination » comprenant le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, les deux P.-D.G., le ministre et lui-même se réunirait discrètement quelques fois par an afin de coordonner les activités des deux firmes « dans l'intérêt de la France ». Autrement dit, il s'agit de créer un cartel[1]. De même, le DIHCA est très préoccupé par la concurrence entre entreprises françaises parapétrolières à l'étranger et demande à ses collaborateurs de la DGEMP, dans une note interne à sa direction, « à court terme, quel code de bonne conduite [faudrait-il adopter] pour éviter des concurrences franco-françaises tant au niveau des marchés que des opportunités d'acquisition ». La coordination assurée par l'administration dans un contexte où la concurrence internationale est de plus en plus rude donne aux entreprises françaises un atout considérable : celui d'être assurées d'une absence de concurrence entre elles.

La coordination exercée par l'administration peut également avoir pour but la consolidation de l'actionnariat d'une entreprise en manque de capitaux ou que les actionnaires historiques veulent quitter. C'est le cas des entreprises du secteur parapétrolier, dont le capital était détenu au début des années 1990 par l'IFP conjointement à GDF, Total et Elf, et dont les actionnaires privés comme publics veulent baisser leurs participations. Dans une note au ministre (du 18 juillet 1994, AN 19980322/13), le DIHCA aborde la restructuration de l'industrie parapétrolière. Le président d'Elf-Aquitaine est résolu à accélérer sa sortie du secteur parapétrolier. Pour Appert, cela entraîne un « risque d'affaissement de l'influence française sur un secteur industriel dans lequel une politique continue depuis des décennies a permis à l'industrie française de jouer un rôle de premier plan au plan mondial ». Dans cette perspective, le DIHCA propose d'intervenir auprès d'Elf pour « temporiser son retrait du parapétrolier tant que des montages garantissant la pérennité de ces entreprises ne sont pas acquis », de demander à Total « d'avoir une attitude industrielle plus active sur ces dossiers ».

L'administration va parfois jusqu'à recommander la fusion des entités marchandes, ce qui peut être interprété comme une forme extrême de coordination entre les acteurs. Les fusions répondent à la crainte qu'ont les dirigeants de la DGEMP que les entreprises françaises fraîchement privatisées ou dont l'État s'est retiré en tant qu'actionnaire ne soient la proie d'offres publiques d'achat (OPA) de la part d'entreprises étrangères. La fusion, donc l'obtention d'une taille plus importante, permet de surseoir aux menaces d'OPA, une taille substantielle demandant à la firme prédatrice plus de fonds à engager. Ainsi, si elle n'est pas initiée par l'administration, l'acquisition d'Elf-Aquitaine par Total en 1999 semble dans la droite ligne de la coordination souhaitée par la DIHCA en 1994 (cf. *supra*). Elle est d'ailleurs largement soutenue par les pouvoirs publics et confirme leur souhait de maximiser la taille

1. « Elf et Total sont particulièrement affectés [par la concurrence très rude que leur mènent les grandes surfaces] compte tenu de leur implication très forte sur le marché national. Il y a donc un intérêt collectif commun à ce qu'ils se concertent pour redresser l'attractivité du marché. Cela passe par une coopération en matière de logistique, mais aussi par une concertation de leur politique à l'égard des autres intervenants sur le marché et en particulier les grandes surfaces » (Note du DIHCA au ministre de l'Industrie, le 5 octobre 1993 (AN 19980322/13)).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

des opérateurs pétroliers français, ainsi que de limiter la concurrence franco-française dans le domaine. La fusion de Technip avec Coflexip en 2001 suit la même logique, celle de consolidation d'un secteur vulnérable aux OPA. De nombreux autres projets de fusion ne vont pas jusqu'au bout, malgré le soutien de l'administration, parmi lesquels celui de Framatome avec le GEC-Alsthom qui échoue en 1997.

L'internationalisation de GDF et EDF est menée et encouragée par la DGEMP, dans le but de préparer ces entreprises à la perte potentielle de parts de marché, lors de leur ouverture à la concurrence. Elle concerne également Framatome. Ce soutien de l'administration ne va pas de soi, ces entreprises étant avant tout considérées comme des outils de politiques publiques, sans lien manifeste avec de potentielles activités à l'international. L'administration intervient à deux niveaux : lors de la formulation de la stratégie à moyen terme des entreprises publiques, qui prend la forme d'un contrat liant l'entreprise et l'État, contrat dont la DGEMP est chargée de l'élaboration, en concertation avec l'entreprise. Ce contrat spécifie les grandes lignes stratégiques à suivre par l'entreprise, ainsi que les sommes allouées à telle ou telle activité. L'administration intervient également lorsqu'une entreprise publique dont elle a la tutelle émet l'intention d'effectuer une acquisition. Elle a le pouvoir de refuser cette acquisition, en concertation avec le service des participations de la Direction du Trésor. Les contrats de groupe d'EDF et de GDF de 1996 et 1997 font de l'internationalisation une des lignes directrices de la stratégie des deux groupes pour les années à venir (AN 20090045/8). Cette internationalisation, souhaitée activement par l'administration, vient remplacer des tentatives de croissance externe sous forme de diversification, très peu appréciées par les secteurs concernés par l'arrivée des entreprises publiques et par la Commission européenne. Ainsi l'exprime une note de la DGEMP portant sur des orientations stratégiques de GDF à l'horizon 2000, datant du 5 septembre 1996 (AN 20090045/1) :

> « Les analyses et orientations de GDF dans le domaine de l'international marquent un net progrès, en pertinence et en précision, par rapport à la situation de 1995. »

La DGEMP joue ici un véritable rôle de stratège. L'internationalisation des entreprises est encouragée dans la perspective de la transposition des directives de 1996 pour l'électricité et de 1997 pour le gaz, afin de préparer les entreprises concernées à des pertes de parts de marché, considérées comme inévitables.

La DGEMP n'a pas été systématiquement à l'initiative des stratégies présentées ici, mais en a été la cheville ouvrière, en mettant tous les moyens à sa disposition pour permettre les évolutions souhaitées. Le changement piloté par la DGEMP est par ailleurs bien graduel et non brutal, adaptant l'institution aux exigences de la Commission européenne et aux privatisations. Celle-ci évolue progressivement du champion national au champion international : l'administration soutient en Total, Elf et Technip des champions internationaux, à savoir liés à l'État uniquement par leur siège social et non plus par leurs capitaux. Dans les autres entreprises du secteur, elle défend des champions nationaux s'internationalisant (en raison de la perte de leur monopole en France, un des traits initiaux de ces champions nationaux). Cette stratégie témoigne de conceptions de la concurrence très éloignées de la conception ordolibérale propre à l'Allemagne, de la conception néolibérale caractéristique des États-Unis, ou encore de la voie tracée par la Commission européenne dans les années 1990. Pour expliquer la résurgence du modèle pompidolien de champion national dans les années 1990, on propose de décrire les soubassements de l'institution. Par les stratégies

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

d'adaptation des entreprises qu'ils proposent, les hauts fonctionnaires de la DGEMP font figure d'élite programmatique[1] : il s'agit d'un collectif structuré autour d'un programme de changement d'une politique publique qui détient des positions de pouvoir lui permettant de participer à la décision. Ces acteurs sont par ailleurs dotés de ressources suffisantes (positionnelles, de savoir, relationnelles, de légitimité, temporelles – liée à leur présence durable). La section suivante présente ce qui en fait une élite programmatique, et les caractéristiques qui expliquent leur soutien à l'institution.

Les soutiens historiques du champion national

Trois piliers participent du soutènement de l'institution du champion national et permettent d'expliquer sa ténacité face aux injonctions de la Commission européenne dans les années 1990. Ces trois éléments sont l'historiographie victorieuse du secteur, la proximité avec les dirigeants du privé et, dans une moindre mesure, l'alignement de l'institution avec les intérêts des hauts fonctionnaires. Loin de constituer des explications concurrentes, les trois soutiens du champion national s'articulent de façon qu'ils semblent tous trois nécessaires à la survie de l'institution. Ces soutiens constituent autant de ressources à la disposition des promoteurs de l'institution.

Cette institution s'inscrit dans une histoire dont le déroulement est rappelé dans chaque dossier destiné à la présentation de la DGEMP à un nouveau ministre et constitue un élément identitaire fort. Ainsi, lors d'entretiens, nombre d'enquêtés commencent par raconter avec force détails et anecdotes l'histoire des entreprises du secteur dont ils ont eu la tutelle. Cette histoire constitue un élément identitaire suffisamment fort pour introduire les dossiers d'informations des nouveaux ministres de l'industrie, mais elle est pensée comme un succès. L'expression « couronnée de succès » revient régulièrement dans les entretiens pour qualifier la politique énergétique française depuis le début du siècle, dont celle des années 1990 est l'héritière. Une note destinée au nouveau ministre en 1997 présentant la politique énergétique française rappelle que « la politique énergétique française, poursuivie avec continuité et cohérence a rencontré un succès indéniable » (5 juin 1997, AN 20090185/1). L'action étatique en matière de politique énergétique est considérée comme un succès, qui forge en retour l'identité de la DGEMP. Les entreprises sont ainsi pensées comme des leviers de politique énergétique, permettant d'agir directement sur tel ou tel secteur.

> « Une entreprise publique [EDF], bon, avec ses petits défauts, un peu bureaucratique et le recours un peu excessif à la grève, mais globalement, qui a rendu un service de manière satisfaisante. Alors que dans d'autres pays, en Angleterre, en Italie, même en Allemagne, il y avait plutôt une image dans laquelle la qualité, les prix n'étaient pas au rendez-vous. Donc changer une structure était plutôt considéré comme, ça peut pas être pire. Alors qu'en France, il y avait de dire, est-ce que ça peut être mieux, ce qui n'est pas la même chose. »

Ces considérations ne donnent pas aux acteurs de la DGEMP ou de l'APE la preuve que cette politique était la meilleure solution, tout au plus que cette politique « colbertiste » a fonctionné dans un certain contexte. De ce fait, l'histoire agit sur les acteurs comme un ensemble de repères qui contribuent à forger l'institution du champion national en lui faisant jouer le rôle de cadre *a priori* de leurs pratiques. On retrouve l'une des catégories de travail

1. William Genieys, Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2, 2012, p. 89-115.

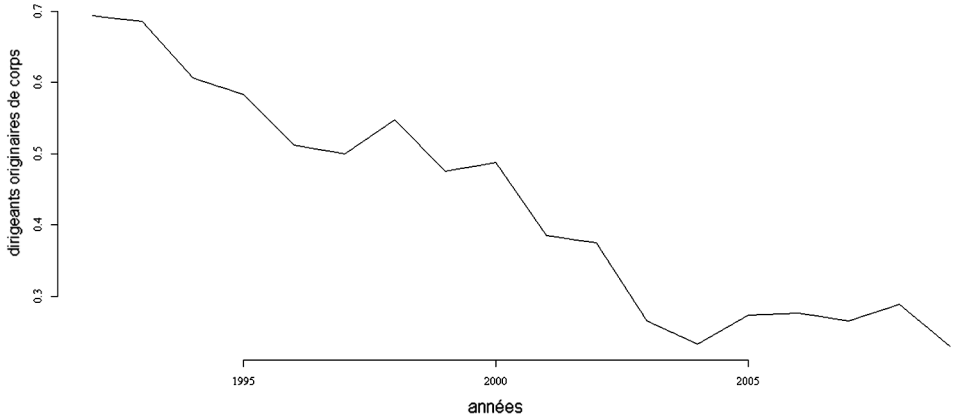
© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

institutionnel se focalisant sur le passé[1]. Ces acteurs conçoivent de ce fait les entreprises comme des outils de politiques publiques. Ce sont donc les acteurs qui vont conférer à l'institution une partie de sa puissance, conformément à l'analyse de Pierre François[2], pour lequel la puissance d'une institution réside dans le pouvoir que les acteurs qui la suivent lui accordent. Par ailleurs, l'historiographie victorieuse partagée par les hauts fonctionnaires de la DGEMP est cohérente avec les discours sur l'après-guerre identifiés par Brigitte Gaïti[3].

Cette institution s'appuie également sur la très grande proximité qu'entretiennent les dirigeants de la DGEMP avec les dirigeants du secteur privé, favorisant l'émergence, puis l'existence de catégories de pensée communes. L'institution du champion national est de fait très favorable aux grands groupes de l'énergie. Cette proximité est objectivable par les grandes similitudes de leurs carrières, de nombreux dirigeants ayant suivi les mêmes études et travaillé dans les mêmes administrations et cabinets ministériels que leurs homologues restés dans le secteur public, comme le montrent les figures 1 et 2 pour les années 1990 : jusqu'en 2000, au moins 50 % des dirigeants du secteur sont issus de la haute fonction publique, et parmi eux, la moitié sont issus de la DGEMP ou d'agences proches. La DGEMP se différencie des administrations de Bercy par sa composition. Les énarques y sont représentés, mais dans des positions relativement dominées, et occupent le plus souvent les fonctions d'adjoints aux directeurs d'administration. Depuis 1990, les directeurs généraux sont toujours issus du corps des Mines, ainsi que sept directeurs de la DIHCA et de la DIGEC sur neuf. À la tête des services et sous-directions, on trouve des ingénieurs du corps des Mines, des Ponts, des Télécommunications ou encore de l'Armement. C'est une « maison d'ingénieurs » selon les propos d'une ancienne directrice.

Les deux graphes (figures 1 et 2) reposent sur une étude des carrières des dirigeants du secteur de l'énergie en France, à savoir les membres de comités exécutifs et des conseils d'administration des plus grandes groupes (Areva, EDF, GDF, Elf, Total, Technip), à partir de notices du *Who's Who France*. À une date donnée, on trouve environ cent quarante dirigeants.

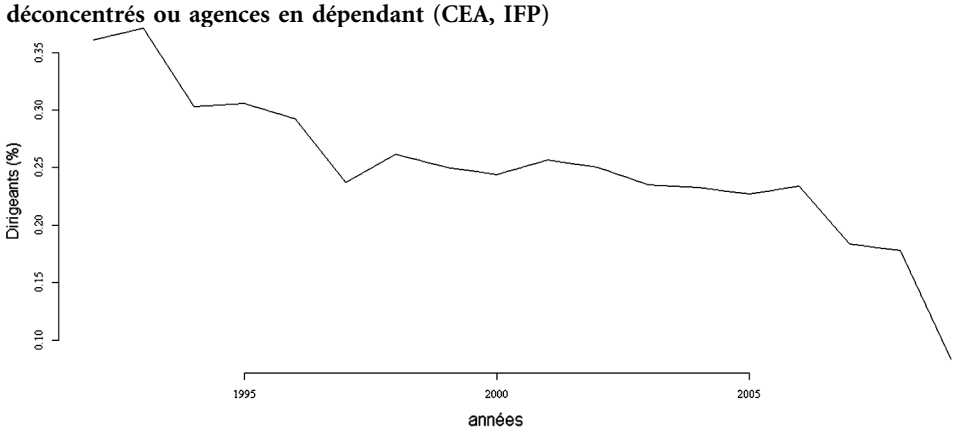
Figure 1. Dirigeants d'entreprises du secteur de l'énergie issus de grands corps d'État



1. Lawrence B. Angus, « Masculinity and Women Teachers at Christian Brothers College », *Organizations Studies*, 14 (2), 1993, p. 235-260.
2. P. François (dir.), *Vie et mort des institutions marchandes*, *op. cit.*
3. Brigitte Gaïti, « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre : l'écriture d'une histoire héroïque », *Revue française d'administration publique*, 2 (102), 2002, p. 295-306.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

Figure 2. Dirigeants d'entreprises du secteur de l'énergie issus de la DGEMP, des services déconcentrés ou agences en dépendant (CEA, IFP)



Des logiques d'appartenance propres aux grands corps d'État jouent encore à ce stade avancé des carrières de ces grands commis de l'État – du tutoiement de rigueur qui rapproche les individus, à la solidarité de mise : un directeur de la DGEMP, membre du corps des Mines, envoie régulièrement ses notes de conjoncture sur les marchés énergétiques étrangers à une liste de P.-D.G. du CAC 40, tous issus du même corps (AN 20090185/7). Les anciens constituent en retour des contacts privilégiés de l'administration au sein des entreprises et sont pensés comme tels par les directeurs d'administration centrale. En dehors des conseils d'administration, les dirigeants d'administration et dirigeants du secteur privé se rencontrent lors de très nombreux séminaires et colloques internationaux (cf. l'agenda du DGEMP et de ses adjoints, AN 20090049/2), sans compter les rendez-vous plus informels court-circuitant les conseils d'administration. Cette proximité se traduit par l'importance du partage de documents confidentiels et d'études d'impact réalisées par l'administration ou par les entreprises. Enfin, lors de la rédaction de contrats d'entreprise fixant les objectifs de l'entreprise pour les années à venir, comme pour la tenue d'ateliers de réflexion sur l'avenir de leur secteur, les dirigeants d'entreprises du secteur énergétique sont régulièrement invités à donner leur avis sous la forme de rapports, voire à participer directement aux séminaires organisés par l'administration. On retrouve ici la proximité mise en évidence par William Genieys et Laura Michel[1] dans le cadre d'une enquête sur le secteur de l'armement.

L'institution repose enfin sur les intérêts des administrateurs, pris individuellement ou collectivement. Le pantouflage est une pratique commune dans les corps alimentant en dirigeants la DGEMP. La défense systématique des intérêts des entreprises prend toute sa place dans la stratégie de carrière impliquant à un moment ou à un autre une reconversion dans ces mêmes entreprises. C'est le principe mis en évidence par Ezra Suleiman[2], qui voit dans la protection des entreprises par de hauts fonctionnaires la défense d'intérêts futurs. Cependant, si l'on s'intéresse aux carrières des directeurs d'administration centrale et de leurs adjoints, durant les vingt dernières années, on constate que le pantouflage est plutôt minoritaire et ne suffit pas à expliquer l'institution du champion national. Ainsi, sur les douze directeurs et directeurs généraux d'administration centrale des années 1990 et 2000, seuls

1. William Genieys, Laura Michel, « Au-delà du complexe militaro-industrie », *Revue française de sociologie*, 47 (1), 2006, p. 117-142.
2. Ezra Suleiman, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil, 1979.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

deux ont pantouflé, dont l'un pour une période de deux ans seulement, avant de revenir vers le secteur public. Nombre de cadres du secteur de l'énergie y ont cependant passé le début de leur carrière, avant de rejoindre l'industrie. Paradoxalement, la mise en place systématique de mesures de protection des entreprises du secteur énergétique peut être interprétée comme une défense de la raison d'être de l'administration de ce secteur. En privatisant les entreprises sous sa tutelle et en libéralisant des marchés contrôlés directement par l'administration, l'État se prive de leviers d'action, comme le constate le DIHCA dans de nombreuses notes (AN 20090185/2).

Les trois soutiens mis en évidence permettent de comprendre la stabilité du *cœur* de l'institution du champion national : siège social en France et recherche, favorisée par l'État, d'une taille critique. Ces puissants soutiens empêchent une évolution brutale de l'institution. L'administration se trouve au centre de cette stabilité, comme nous en faisions l'hypothèse en introduction. Le travail institutionnel accompli par la DGEMP lui permet d'évoluer graduellement, sans perdre sa caractéristique principale : le soutien à de grandes entreprises nationales. L'analyse des fondements de l'institution permet de comprendre le sens de sa transformation. Le pantouflage, surtout dans la proximité de l'administration avec les dirigeants du privé qu'il assure, garantit que le champion national conserve comme caractéristique l'aide de l'État à la croissance des entreprises plus que leur caractère public. Ce qui différencie les éléments de l'institution, c'est leur degré de cohérence avec les intérêts des dirigeants des entreprises. Ceux-ci privilégient un développement international et une privatisation à un affaissement des entreprises qu'ils dirigent, au prix d'un éloignement de l'État. Le récit que nous proposons offre donc une lecture alternative à celui de Bob Hancké[1], pour lequel les firmes françaises deviennent des acteurs majeurs en opposition avec l'État. Dans le cas du secteur de l'énergie, il n'en est rien, et l'administration soutient le mouvement d'autonomisation relative des entreprises publiques. En se focalisant sur la sphère politique, les enquêtes de *political economy* occultent le rôle majeur de ces acteurs collectifs.

La transformation du champion national dans les années 2000

L'Agence des participations de l'État (APE), « à la pointe de la coordination des services de l'État »

Dans les années 2000, le rôle prépondérant de la DGEMP auprès des entreprises publiques et vis-à-vis des autres représentants de l'État va progressivement être contesté. La « normalisation » des monopoles d'État va mener la direction du Trésor à remettre en cause son rôle de chef de file des représentants de l'État auprès des énergéticiens. Sa mission de fixation des tarifs va lui être récusée par la CRE, autorité indépendante chargée depuis 2000 de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz. La remise en cause du rôle de principal représentant de l'État auprès des entreprises publiques va se traduire par la création de l'APE, ainsi que par la banalisation du rôle du représentant de la DGEMP au conseil d'administration de ces entreprises, passant du statut de commissaire du gouvernement à celui d'un représentant de l'État parmi d'autres.

1. Bob Hancké, *Large Firms and Institutional Change. Industrial Renewal and Economic Restructuring in France*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 208-240.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

Les relations actionnariales entre l'État et les entreprises énergétiques sont marquées au début des années 2000 par l'affaire Edison et les expériences malheureuses d'EDF en Amérique latine. En 2001, EDF rachète discrètement des parts dans Edison sur les marchés financiers, conglomérat italien issu de fusions récentes, sans en référer à l'État. L'administration est avertie *ex-post*, une fois qu'EDF est montée à 20 % du capital. Le gouvernement italien tempête et fait voter une loi qui réduit les droits de vote d'EDF à 2 %, empêchant l'entreprise publique de profiter de son opération. Une commission d'enquête parlementaire est lancée, qui mène à l'audition des principaux acteurs, du côté de l'entreprise comme de l'administration. Il est décidé à cette occasion de renforcer les moyens du service des participations de l'État, qui devient l'APE en juillet 2003. Le service y gagne de nouveaux moyens, ses effectifs passant de quarante à plus de soixante personnes, et une certaine indépendance : son directeur rapporte directement au ministre et non plus au directeur du Trésor. De nombreux jeunes hauts fonctionnaires, plutôt issus de grands corps administratifs, travaillent dans les services de l'APE, en tant qu'émanation du Trésor.

> « Donc la création de l'APE, entité sortante de la DGT, faisait que de mémoire, ensuite, le patron de l'APE rapportait directement au ministre, et il ne rapportait plus au directeur du Trésor. Donc quelque part, on a fait monter d'un cran la structure. Et donc cette personne-là est peut-être plus à même de recevoir un patron d'entreprise publique. » (Un cadre du Trésor ayant vécu la création de l'APE)

Si la création de l'APE est la conséquence immédiate de l'affaire Edison, on peut attribuer l'attrition des prérogatives de la DGEMP à un contexte qui lui est défavorable. Au début des années 2000, un haut cadre de la DGEMP l'exprime ainsi.

> « La position des gens du ministère de l'Économie étant de dire, c'est une entreprise banale, nous, on sait gérer une entreprise puisqu'il y a eu une vieille tradition, notamment après 1981 où le secteur s'est enflé, et puis ensuite il s'est rétréci, au gré des privatisations, mais effectivement, la DGT a tendance à dire bah, maintenant voilà, EDF, GDF sont des entreprises comme les autres soumises au droit commun pour l'essentiel et par conséquent, nous, nous savons administrer ou gérer ces biens. »

C'est donc l'APE qui va devenir le chef de file des représentants de l'État. Ce changement de *leadership* ne remet pas l'institution du champion national en cause mais lui donne un appui différent, l'entreprise n'étant plus considérée comme un outil de politique énergétique par l'APE mais comme un actif qu'il s'agit de faire fructifier. Avec le *leadership* de l'APE, l'institution du champion national résistera, mais le soutien aux entreprises prendra d'autres formes. Comme la DGEMP se préoccupait de la rentabilité des entreprises dans les années 1990 en concertation avec le service des participations de l'État, l'APE prête attention aux projets industriels des entreprises, s'appuyant notamment sur les compétences de la DGEC (Direction de l'énergie et du climat, appellation de la DGEMP après 2008), comme l'exprime un cadre de l'APE chargé d'entreprises énergétiques, travaillant depuis dans le privé.

> « On était à la pointe d'une coordination des services de l'État. Mais c'était tout autre chose qu'un rôle d'actionnaire au sens primaire du terme. On avait un souci de l'intérêt général. »

À la DGEMP, le champion national était une réponse à des problématiques de politique énergétique. Pour l'APE, le champion national est une réponse à son rôle d'actionnaire.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

Le développement des entreprises comme priorité

Les grandes étapes qui marquent le secteur de l'énergie des années 2000 suivent cette logique dominée par des préoccupations financières du côté de l'administration, mais ne remettant pas le caractère central de l'institution du champion national, qui guide l'APE dans ses actions, à travers sa mission d'actionnaire principal des firmes. L'APE continue ainsi d'adapter l'institution du champion national en utilisant les outils qui sont les siens. Si le champion international défendu prioritairement par l'APE reste une entreprise dont la taille comme le développement sont considérés comme cruciaux, la défense du monopole est abandonnée au profit de la domination de l'entreprise sur son secteur de spécialisation, et le caractère national de la firme devient plus prégnant que le contrôle de son capital par l'État. Le processus caractérisant l'évolution du champion national est proche du phénomène de conversion d'une institution décrit par Kathleen Thelen[1]. La conversion opérée s'appuie sur les ressources de la Direction du Trésor au sein de laquelle opère l'APE. L'institution du champion national est réinvestie par de nouveaux acteurs, les hauts fonctionnaires de l'APE, qui lui donnent une signification nouvelle, celle d'entreprises constituant des ressources de long terme pour l'État. Parallèlement, l'institution devient discrète[2] face aux émois de la Commission européenne.

L'APE, en concertation avec la DGEMP, mène tout d'abord un travail visant à « normaliser » le statut des entreprises EDF et GDF. Ce statut – comme les relations qu'elles entretenaient avec l'État – obère la politique de développement international de ces entreprises. Celles-ci sont accusées par leurs concurrents internationaux de faire l'objet de subventions publiques leur permettant de profiter du mouvement de consolidation européen suivant la libéralisation des marchés, comme de profiter de la notation financière de l'État français, cruciale en ces moments de croissance externe massive et donc d'endettement.

> « Le premier [bémol] c'est l'une des difficultés qu'a rencontré à quelques reprises EDF, de par son statut public, le fait qu'il profite d'une dérégulation du marché et d'une privatisation à gauche à droite alors que lui-même n'était pas achetable, et donc soupçonné aussi de bénéficier de subventions publiques, de conditions publiques avantageuses, notamment la question qui tournait autour de ça, c'était son statut d'établissement public et donc, bénéficiait du triple A français et donc bénéficiait d'une capacité de lever de la dette à des taux particulièrement intéressants qui le plaçait dans une position avantageuse et de concurrence déloyale par rapport à ses concurrents européens. Donc ça a été un débat qui a fini par coincer, en Italie. » (Un cadre de l'APE)

L'APE propose aux ministres de l'Économie successifs que le statut d'EPIC d'EDF et GDF soit révisé et que les entreprises adoptent le statut de société anonyme, jusqu'à ce que le gouvernement Raffarin en fasse une priorité en l'inscrivant dans son premier discours de politique générale. Dans la procédure qui mène au changement de statut, acté par la loi du 9 août 2004, les choix effectués par l'administration sont faits en faveur du développement d'EDF et de GDF. Enfin, les opérations d'ouverture de capital d'EDF et de GDF sont avant tout pensées pour dynamiser le financement de ces entreprises. Ces opérations sont d'ailleurs effectuées par dilution du capital de l'État, ce qui est assez peu habituel dans le cadre de privatisations, dans la mesure où l'État n'y gagne rien. Or, le but des vagues de privatisation

1. Kathleen Thelen, « How Institutions Evolve : Insights from Comparative Historical Analysis », dans James Mahoney, Daniel Rueschemeyer (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York, Cambridge University Press, 2002, p. 208-240.
2. R. Kent Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6 (4), 1986, p. 371-398.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

de 1986-1988 et de 1993-1995 était bien de rembourser la dette publique. La privatisation partielle d'EDF et de GDF est envisagée comme la seule solution pour aider les entreprises, toujours dans le but d'assurer leur développement.

> « Donc pas avec des moyens financiers très forts, et donc leur donner les moyens financiers ça voulait dire un, deux ou trois prêts bancaires et puis surtout à un moment ou à un autre, une augmentation de capital, que l'État n'aurait jamais fait, n'avait pas les moyens de faire, donc il faut que les capitaux viennent d'ailleurs. Donc l'idée, la proposition, c'était, on fait une mise en bourse de GDF, et on la fait essentiellement par augmentation de capital, pour pouvoir donner les moyens financiers. » (Un cadre de l'APE)

La fusion GDF-Suez constitue l'étape finale du processus de réflexion sur l'avenir de GDF, entamé en 1993 dans le rapport Mandil portant sur la libéralisation des marchés électriques et gaziers, et en conséquence, sur les transformations envisageables pour les entreprises. La situation de GDF avait toujours été considérée comme plus délicate que celle d'EDF, « un consolidateur naturel ». La DGEMP demandait depuis longtemps l'adossement de GDF à un autre opérateur, plutôt sous la forme d'alliances industrielles que d'une privatisation telle que celle de 2008. Ainsi, on peut citer parmi d'autres exemples une note du 23 mars 1999 (AN 20090045/3) ayant pour objet l'évolution du statut de GDF : elle mentionne que l'environnement concurrentiel de GDF est marqué par la présence de quelques acteurs puissants financièrement, ce dont manque GDF et ce dont l'entreprise aurait besoin afin de réaliser les nombreux investissements en développement nécessaires à son positionnement sur les marchés européens. La solution trouvée : la mise en bourse, puis la privatisation conséquente à la fusion se sont substituées à l'idée d'alliance industrielle, mais l'idée du rapprochement opéré est similaire. Il s'agit d'atteindre une taille plus conséquente, une taille *critique*, permettant à GDF d'évoluer dans le secteur de l'énergie européanisé sans risquer de voir ses parts de marché s'atrophier progressivement, ni passer sous contrôle d'un opérateur étranger.

> « C'était vraiment une opportunité, GDF étant plus petit et mono-secteur qu'EDF, c'était quand même une entreprise plus risquée à l'époque, donc si elle était restée sur le gaz pur, avec les sujets qu'on connaît… GDF aujourd'hui, quand on regarde *a posteriori*, autant en termes de valeur au moment de la fusion, qu'en termes d'évolution de *business model*, je trouve qu'on a bien fait de faire cette opération. Qui est d'abord quelque chose sur la taille critique. EDF avait déjà la taille critique. » (Un cadre de l'APE chargé de la fusion GDF Suez)

L'APE continue donc d'adapter l'institution dans un sens plus acceptable par la Commission européenne et les gouvernements des États membres, poursuivant le glissement graduel opéré par la DGEMP dans les années 1990. Outre les modifications prônées par l'APE, le passage de témoin d'une administration à l'autre illustre notre thèse d'évolution graduelle. Le début des années 2000 est caractérisé par une tutelle conjointe et des décisions concertées entre les deux directions, puis l'APE prend le pas à partir de sa création en 2004 et le rôle de tutelle de la DGEMP s'éteint progressivement jusqu'à sa disparition en 2007. Les structures administratives elles-mêmes sont tributaires de ce changement graduel, et l'institution du champion national, en retour, en subit les modifications qui vont en faire un champion international.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

Le désinvestissement de l'institution par la DGEMP

Cette politique de soutien aux grandes entreprises de l'énergie menée de concert par la DGEC et l'APE est remise en cause depuis quelques années. La création en juillet 2000 de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) amorce cette dynamique. Malgré les demandes insistantes de la DGEMP de lui céder les prérogatives de surveillance des marchés électriques et gaziers ainsi que de contrôle de l'accès aux réseaux, il est décidé par le Premier ministre de procéder à la création d'une autorité indépendante. Dans une note au Premier ministre (AN 20040098/2), son conseiller en matière d'industrie avance que si la France ne suit pas les recommandations de la Commission européenne, elle court le risque important que les arbitrages soient l'objet de recours fréquents devant la Commission et ne soient pas favorables à EDF, ce qui poserait un danger tant pour la politique énergétique française que pour EDF. D'une certaine manière, ce sont donc des considérations favorables aux entreprises qui ont amené la création de cette nouvelle entité. La CRE, autorité indépendante chargée du développement des marchés de l'électricité et du gaz, a vu ses prérogatives renforcées par la loi de Nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) du 7 décembre 2010, qui traduit le troisième paquet sur l'énergie de la Commission adopté en 2009. Cette loi prévoit un partage de la « rente nucléaire » entre EDF et les fournisseurs alternatifs d'électricité, obligeant EDF à céder jusqu'à 100 TWh d'électricité par an à ses concurrents à des conditions représentatives des conditions économiques de production d'électricité par ses centrales. Autrement dit, elle oblige EDF à partager l'électricité bon marché issue de ses centrales nucléaires avec ses concurrents. La loi, portée par la DGEC, est largement décriée par d'anciens hauts cadres de la DGEMP, comme de l'APE. Ils y voient une mise en concurrence excessive et, surtout, une expropriation de l'appareil industriel d'EDF.

> « C'est comme si on demandait à Volkswagen d'ouvrir ses usines pour construire des Peugeot, au motif qu'il a un outil plus performant que Peugeot et donc. Enfin, il y a des choses qui sont inimaginables dans d'autres secteurs [*tape du poing sur la table*], mais qu'on trouve tout à fait imaginables… »

Si cette loi renforce l'importance de la CRE, elle illustre également le retournement de la DGEC, qui de protecteur des entreprises en vient à proposer des réformes législatives contraires à leurs intérêts. Ces deux organisations (DGEC et CRE) se sont par ailleurs rapprochées, depuis l'époque ou des cadres de la DGEMP pouvaient évoquer « la croisade menée par la CRE » qui menaçait leurs prérogatives.

Comment l'institution du champion national s'est-elle éteinte au sein de la DGEC, fervente défenseur des entreprises énergétiques au début des années 2000 ? L'hypothèse la plus vraisemblable tient au renouvellement important des cadres dirigeants de l'organisation et à son passage sous la tutelle du ministère de l'Écologie et du développement durable. La logique de ce rattachement est d'ailleurs contestée par les anciens cadres de la DGEMP, mais défendu par les nouveaux et marque une ligne de fracture assez sensible.

> « Le choc a été un peu plus rude en rejoignant la partie environnement du Ministère, mais en réalité, ça a été assez bien géré puisque la DGEMP s'est réorganisée et est devenue DGEC, et la partie climat/énergies nouvelles a été intégrée. Ce qui était bien, très positif. » (Un responsable récent de la DGEC)
>
> « Vouloir dire non, tout le monde il est beau, tout le monde il est gentil, on traite ça de façon ˙cuménique, non, c'est pas possible. Et pour moi, un gouvernement, c'est fait pour prendre de vrais arbitrages, donc qu'un ministre chargé de l'Énergie soit pas toujours d'accord avec un ministre de l'Environnement et réciproquement, ça me paraît dans l'ordre des choses. » (Un haut cadre de la DGEMP)

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

Les cadres de la DGEMP des années 1990 et du début des années 2000 ont fait l'essentiel de leur carrière sinon à la DGEMP, du moins dans le secteur de l'énergie. L'exemple de Dominique Maillard (sur la base du *Who's Who France*), directeur général de 1998 à 2007, est emblématique : après quatre ans en tant que chef de la division énergie à la DRIRE d'Île-de-France, il intègre le Commissariat général au plan en 1980, comme rapporteur de la Commission de l'énergie. En 1982, il rejoint la DGEMP qu'il ne quitte que vingt-cinq ans plus tard. Les dirigeants recrutés dans les années 2000, s'ils sont issus de l'industrie, restent un temps limité à la DGEMP, parfois sans même terminer leur mandat, et n'ont jamais travaillé dans le domaine de l'énergie. On ne retrouve pas chez eux le discours historique victorieux de leurs aînés. L'institution du champion national a donc perdu son premier pilier, celui de l'historiographie. Le passage sous la tutelle de l'environnement s'est par ailleurs traduit par une prise en compte plus notable de la protection de l'environnement par le développement d'un parc d'énergies renouvelables, peu en phase avec certains des intérêts des entreprises du secteur. Les dirigeants de la DGEC issus du secteur de l'énergie sont passés par l'Autorité de sûreté nucléaire, institution peu habituée à concilier ses décisions avec celles des exploitants nucléaires que sont Areva et EDF. Enfin, le troisième pilier s'effondre : la DGEC ayant perdu ses prérogatives de tutelle, ses cadres trouvent plus difficilement à s'employer dans les hautes sphères des firmes de l'énergie : à partir des années 2000, très peu de dirigeants privés en sont issus (figure 2)[1]. On peut donc parler d'un processus de désinstitutionalisation au sein de la DGEC[2].

Ce sont deux conceptions de l'entreprise qui s'affrontent dans l'administration de la fin des années 2000, celle d'une entreprise « normale », avec un patrimoine défini lui appartenant, et la vision historique d'un opérateur public, outil de politiques publiques. La seconde est considérée par les directions des entreprises comme leur étant hostile, dans la mesure où elles ont évolué, du moins dans le discours, vers le premier modèle.

Les soutiens de l'institution à l'Agence des participations de l'État

Les administrateurs de l'APE reprennent à leur compte le discours sur l'histoire victorieuse du secteur, mais dans leurs propos, il est plus révélateur d'un attachement à ces entreprises et à ce secteur qu'une reconnaissance de la pertinence de leurs missions historiques d'outils de politiques publiques. Si le soutien des équipes de l'Agence est similaire à celui des cadres de la DGEMP des années 1990, il ne repose pas sur les mêmes appuis. C'est le rôle d'actionnaires respectueux des intérêts patrimoniaux de l'État de long terme ainsi que le manque de ressources de l'agence qui vont mener les équipes à défendre les entreprises énergéticiennes.

Les acteurs des administrations de l'énergie se plaisent à décomposer les rôles de l'État vis-à-vis des entreprises en un rôle d'État actionnaire, industriel et régulateur. Les rôles varient, on parle d'État actionnaire, d'État budgétaire et d'État régulateur, ce qui en dit long sur l'ambiguïté actuelle du rôle de la DGEC. Cette décomposition analytique est reprise à leur compte par les cadres de l'APE, qui disent représenter les intérêts de l'État actionnaire.

> « En gros dans l'État, il y a, enfin, dans l'énergie, c'est assez riche, mais il y a l'État actionnaire, l'État budgétaire et l'État industriel. L'État budgétaire, il veut des sous, l'État industriel, il veut faire des choses, et l'État actionnaire, il veut protéger les entreprises et ses actionnaires y compris les autres [les actionnaires minoritaires]. »

1. Scott Viallet-Thévenin, « État et secteur énergétique en France : quels dirigeants pour quelles relations ? », *Revue française de sociologie*, 56 (3), 2015, p. 469-499.
2. Christine Oliver, « The Antecedents of Deinstitutionalization », *Organization Studies*, 13 (4), 1992, p. 563-588.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

Endosser ce rôle d'actionnaire pourrait amener l'APE à exiger des dividendes importants, cruciaux en période de restrictions budgétaires. Mais c'est le « développement des entreprises à long terme », autrement dit, l'intérêt patrimonial de l'État qui est privilégié, ce qui amène les cadres de l'APE à épouser les vues du management de l'entreprise. Cette priorité est même inscrite sur le site Internet de l'APE, qui ne mentionne pas la politique de dividendes comme une de leurs missions.

> « Nous on est dans une logique de défense de l'intérêt patrimonial de très long terme, comment dire, c'est très compliqué de se faire une idée de ce que ça veut dire l'intérêt patrimonial à très long terme. Très très vite, la tentation, c'est d'épouser complètement les positions du management, qui souvent est de très très bon niveau, quand même, même si on peut les critiquer, EDF a fait des milliards de conneries sur beaucoup de dossiers, mais c'est quand même des gens qui ont un niveau d'expérience qui est très nettement supérieur à celui des équipes de l'Agence. » (Un chargé d'affaire de l'APE)

Ce rôle de l'État actionnaire qui est endossé par les agents de l'APE l'amène à défendre les entreprises au sein desquelles il gère les participations de l'État face à d'autres administrations, comme la Direction du budget qui demande des revenus immédiats, ou la DGEC et la CRE qui, endossant la fonction de régulateur, cherchent à ne pas privilégier les opérateurs historiques par rapport aux opérateurs les plus récents.

> « Mais globalement, l'APE, [...], était vécu [par EDF] pas comme étant l'actionnaire qui fouette, qui est horrible, etc., et c'était pas du tout notre vocation, mais comme un allié dans la structure donc il y avait une bonne relation de ce point de vue-là. Ce qui nous a permis, de servir de lien, quand le dialogue était brisé, entre l'opérateur et la DGEC notamment, le ministère de l'Énergie, éventuellement le régulateur, ou la direction du budget. »

Les administrateurs de l'APE, s'ils sont pour partie issus de grands corps techniques de l'État, n'entretiennent pas de relations aussi proches avec le secteur de l'énergie que les cadres de la DGEMP des années 1990. Les chargés d'affaires qui sont spécialisés sur une entreprise sont beaucoup plus jeunes, souvent tout juste sortis d'école. Quant aux cadres supérieurs, chefs de bureaux et sous-directeurs, ils suivent des carrières les amenant à rester à l'APE un temps relativement court, pour un maximum de six ans. Ces cadres sont avant tout recrutés pour leurs connaissances financières et économiques et n'ont *a priori* pas de connaissance préalable du secteur de l'énergie. La politique de ressources humaines de l'APE est telle que, pour évoluer dans la hiérarchie, il faut changer de secteur d'attribution, et passer du secteur de l'énergie au secteur ferroviaire, par exemple.

> « Un des problèmes majeurs de l'APE c'est, si j'étais resté, je serais allé faire le secteur des assurances... On est pas dans une logique de construction de compétences. »

Enfin, les cadres ont plusieurs entreprises dans leur portefeuille, par exemple, le sous-directeur chargé des participations dans l'énergie sera chargé du suivi de GDF-Suez, EDF, Areva et de la CNR. Cette situation, parfaitement opposée à celle de la DGEMP des années 1990 où la spécialisation jusqu'aux directeurs d'administration était la règle, est tout aussi favorable aux entreprises. En revanche, c'est le manque d'expérience et de ressources qui rend les administrateurs de l'APE sensibles aux arguments des entreprises. L'APE est désarmée face à des opérateurs capables de mobiliser des dizaines de personnes sur l'examen d'un projet de loi, comme lors de la loi NOME, là où l'État réunit deux ou trois spécialistes.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

« Vous avez une personne qui va faire cinquante-trois trucs en même temps. Ça, du point de vue d'EDF, c'est extrêmement choquant. Sur NOME, ils étaient soixante-dix à bosser. »

*
* *

Cette enquête met en évidence la survivance d'une politique industrielle dans les années 1990, antithèse de la politique de la concurrence promue par la Commission européenne et du référentiel de marché[1], puis l'existence d'une politique actionnariale active au service des entreprises dans les années 2000. Cette dernière constitue en creux une politique industrielle, puisque le soutien à ces grandes entreprises a des conséquences lourdes sur la structure d'un secteur qui continue de reposer sur des bases monopolistiques non seulement en France, mais également en Europe. Cette survivance d'une politique industrielle française, si elle est la conséquence d'une historiographie marquée par l'action triomphante de l'État, peut s'expliquer par l'identité des dirigeants de l'administration en charge de l'élaboration de la politique énergétique. Mais les années 2000 apportent la preuve que l'institution est bien détachée des acteurs qui la portent, puisque cette même administration en vient à s'opposer aux entreprises, qui bénéficient alors du soutien du Trésor. Elle semble disparaître pendant les années 2000, parce que la politique industrielle française prend des formes plus discrètes, notamment vis-à-vis de la Commission européenne. Ce résultat invite à se pencher plus précisément sur les administrations centrales comme acteurs du changement, la littérature en *political economy* privilégiant au sein de l'État les partis politiques[2], les entrepreneurs politiques[3], réduisant l'administration à un rôle de « *booster* »[4]. On met par ailleurs en évidence le rôle des grands corps techniques de l'État, et des administrations qu'ils peuplent (Énergie, Industrie, Défense, Équipement, etc.), auxquelles les enquêtes portant sur l'administration gagneraient à plus s'intéresser. Ces grands corps et les directions qu'ils contrôlent forment autant de bastions organisationnels qui freinent ou ont freiné la diffusion de réformes néolibérales dans l'administration. La déclaration d'A. Montebourg de février 2014 prend maintenant toute sa signification : son « idée personnelle » est l'héritière d'une histoire de près d'un siècle de politique énergétique et semble indiquer que ces corps n'ont pas perdu toute influence dans la conduite des affaires économiques. La résilience n'est donc pas l'apanage des politiques néolibérales[5], mais plutôt propre aux politiques cohérentes avec des intérêts puissants.

Les évolutions caractérisant l'institution du champion national répondent en effet à deux logiques. D'une part, le cœur de l'institution protège les grands énergéticiens, leur garantissant une taille importante et un développement protégé et soutenu par l'administration. Le cœur respecte donc la distribution des pouvoirs au sein du secteur. On retrouve ici pour partie les propositions de N. Fligstein[6] comme de K. Thelen[7]. La dynamique de l'institution est guidée par une adaptation de celle-ci à un environnement européen hostile aux

1. P. Muller, « Entre le local et l'Europe… », art. cité.
2. Peter Gourevitch, James Shinn, *Political Power and Corporate Control. The New Global Politics of Corporate Governance*, Princeton, Princeton University Press, 2005.
3. Y. Tiberghien, *Entrepreneurial States…*, *op. cit.*
4. Y. Tiberghien, *ibid.*
5. J. Mahoney, K. Thelen, *Explaining Institutional Change…*, *op. cit.*
6. Neil Fligstein, « Le mythe du marché », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4, 2001, p. 3-12.
7. W. Streeck, K. Thelen, *Beyond Continuity…*, *op. cit.*

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)

arrangements néocorporatistes caractérisant les années 1990. Ce changement est animé par une évolution des propriétés sociales des hauts fonctionnaires qui portent l'institution au sein de l'administration. Ce n'est pas un écart entre la règle et son application qui initie ou permet le changement, comme le décrivent K. Thelen et J. Mahoney[1], mais un écart entre la règle et le système institutionnel plus large qui l'enserre. L'institution du champion national est adaptée par ses promoteurs successifs, selon différentes logiques, aux exigences de la Commission européenne, et donc au cadre cognitif plus large qui caractérise ce nouvel espace, au maillage d'institutions qui le façonnent. On retrouve la proposition de L. Wittgenstein telle que décrite par P. François[2] : la règle n'existe jamais seule, elle est toujours prise dans un complexe de règles, un système dont elle est solidaire. Ce qui guide le changement de cette règle, ce sont les mouvements propres à ce maillage. Nous montrons dans cet article que cette adaptation n'est pas automatique mais est largement tributaire du travail institutionnel fourni par les acteurs porteurs de l'institution. Ainsi, cette enquête engage à décomposer les éléments constitutifs d'une institution. À considérer les institutions comme des monolithes, on minore leur capacité d'adaptation, leur plasticité. Il importe de les décomposer analytiquement pour en distinguer les éléments permanents (le cœur de l'institution – ici, le soutien de l'État à des entreprises françaises de taille importante et croissante) et les éléments qui évoluent (ici, le caractère public des firmes). À ces éléments, on s'est proposé de faire correspondre des soutiens, qui garantissent ou non la stabilité de l'institution[3].

Scott Viallet-Thévenin

Scott Viallet-Thévenin est doctorant en sociologie au Centre de sociologie des organisations (Sciences Po Paris) et au Centre de recherche en économie et statistique (CREST, Université Paris Saclay). Sa thèse, dirigée par Pierre François, porte sur le rôle de l'État dans la recomposition du secteur de l'énergie en France, de 1986 à 2016. Il a publié « État et secteur énergétique en France : quels dirigeants pour quelles relations ? », *Revue française de sociologie*, 56 (3), 2015, p. 469-499 (CSO Sciences Po Paris, 19 rue Amélie, 75007 Paris, <s.viallethevenin@cso.cnrs.fr>).

1. J. Mahoney, K. Thelen, *Explaining Institutional Change…*, *op. cit.*
2. Pierre François, « Puissance et genèse des institutions : un cadre analytique », dans P. François (dir.), *Vie et mort des institutions marchandes*, *op. cit.*, p. 39-77.
3. Nous tenons à remercier Pierre François, Jérôme Aust, Philippe Bezes, Thomas Reverdy et Vanessa Albert pour leurs relectures attentives et leurs commentaires fructueux. Une version préliminaire de ce texte a également été présentée lors d'une session du RT Sociologie économique au congrès de l'Association française de sociologie (Nantes, 5 septembre 2013) ; à la journée d'études « Grandes entreprises » au CSO (Paris, 28 novembre 2013) et au colloque « Mondes électriques » (Paris, 18 décembre 2014). Nous avons à ce titre bénéficié de nombreuses suggestions des participants que nous remercions ici. Nous remercions également les rapporteurs de la *Revue française de science politique*, grâce auxquels cet article a gagné en qualité et en rigueur. Celui-ci n'engage néanmoins que l'auteur.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 18/08/2023 sur www.cairn.info par Sadia Yannick Késsé (IP: 196.47.128.138)